

Divadelní fakulta  
Akademie múzických umění

# Oponentura Návrhu systémové optimalizace pražské divadelní sítě

Blanka Chládková

Eva Kejkrťová Měřičková

Rudolf Leška

Bohumil Nekolný

Zdeněk Pánek

Doubravka Svobodová

František Vyskočil

20. 2. 2014

## **Základní východiska**

Oponentura vychází z analýzy *Návrhového dokumentu* řešitelského týmu Ondřeje Černého z 15. dubna 2013 s přihlédnutím k *Podkladové studii* stejného týmu. V první řadě doporučuje všem, kteří participují na rozhodovacím procesu stran pražské kultury, aby se s oběma materiály seznámili, neboť obsahují základní a fundovaný popis problematiky divadelního systému v Praze.

Oponentura bere na vědomí i platnost základních dokumentů jako je *Koncepce kulturní politiky hl. města Prahy* a notifikovaný *Grantový systém HMP* pro oblast kultury a umění. V průvodním dopise, svým způsobem důvodové zprávě, reaguje i na diskusi k *Návrhu systémové optimalizace pražské divadelní sítě* (vypracovanou IU-DÚ) která proběhla 2. řádným zasedáním Výboru pro kulturu, památkovou péči, výstavnictví, cestovní ruch a zahraniční vztahy ZHMP ze dne 4. 9. 2013.

*Návrhový dokument* správně vychází z nutnosti definovat divadelní institucionální infrastrukturu v Praze z hlediska legitimacy a oprávněnosti veřejné kulturní služby. A „veřejná“ divadla následně definovat jako páteřní segment divadelního systému, který v Praze doplňují ještě neziskové divadelní aktivity a podnikatelský sektor. Síť veřejných divadel je standardem všech evropských metropolí (nejblíže viz Vídeň či Berlín) a správy měst jsou odpovědné za jeho funkčnost a kvalitu. Politické reprezentace rozhodují především o rozsahu této divadelní sítě a objemu jejího financování. V současné době HMP zřizuje 10 divadel (příspěvkových organizací) a založilo 3 divadla (2 obecně prospěšné společnosti a 1 společnost s ručením omezeným, následně transformovanou rovněž na o.p.s.) jako součást veřejné divadelní sítě a do celého divadelního systému v hlavní městě investuje ročně cca 500-550 mil. Kč. To jsou základní danosti, ze kterých následná oponentura vychází.

*Návrhový dokument* vychází ze zadání HMP, které v rámci „optimalizace“ předpokládalo transformaci příspěvkových organizací. V tomto smyslu jsou na str. 5-6 (zmíněného dokumentu) taxativně vymezeny limity příspěvkových organizací z hlediska potřeb, správy a provozu divadelních institucí. Dodejme, že po 1. lednu 2014 s přijetím nového občanského zákoníku se zvyšují konkurenční nevýhody divadel, provozovaných jako příspěvkové organizace, na kulturním trhu. Nevýhodou je především reglementace rozpočtu (mzdové limity, platové tabulky a obzvláště striktně omezená možnost převádět finanční prostředky do

dalšího kalendářního roku), ale také skutečnost, že nově zavedené ústavy (z.ú.) dostávají např. možnost zakládat obchodní společnosti a tím napomáhat svému rozpočtu.

Podstatnější výhradou k tomuto provoznímu modelu je fakt, že zřizovatel sice „dohlédne“ na každou korunu (viz *Zápis z 2. zasedání Výboru pro kulturu*), ale už nezohledňuje (bez evaluace činnosti), zda příspěvek byl vynaložen účelně a produktivně, a zda byl vynaložen ve smyslu základního poslání toho kterého divadla (ve smyslu jeho vize a mise) a na jaké kvalitativní úrovni ve srovnání s komplexním divadelním prostředím. Tento problém však nemusí být nutně řešen jen změnou právní formy divadla, ale může být odstraněn především změnou **hodnotícího a řídicího systému zřizovatele**.

Další nevýhodou současného modelu provozování je skutečnost, že v ostatních zemích EU bývá mezi divadlem jako uměleckou institucí a politickým systémem zpravidla vsunut model správních rad. Na samotné úrovni politického systému (politické reprezentace města) pak bývá také institut kulturních, uměleckých či přímo divadelních rad jako expertních (někdy i výkonných) orgánů.

Na druhé straně je nutné správě divadla prostřednictvím příspěvkových organizací přiznat i jednoznačné výhody a to především v tom, že umožňují vnější i vnitřní stabilitu instituce.<sup>1</sup> Je nutné znovu podotknout, že bez kvalitní evaluace zřizovatel (či zakladatel nebo poskytovatel finančních prostředků) nedohlédne účelnost vynaložených peněz u žádné právní formy.

Některé principy *optimalizace Návrhového dokumentu* nejsou z časových důvodů realizovatelné, jiné nedoporučujeme z věcných důvodů. Následné závěry

---

<sup>1</sup> Odejde-li divadelní subjekt z „páteřního“ prostoru, nebude-li mu např. prodloužena nájemní smlouva, dejme tomu po 8 letech, bude pro nového „nájemníka“ velmi těžké a drahé v tomto prostoru začínat. Nejde totiž jen o nemovitý majetek, ale i o majetek movitý, některé zaměstnance atd. V případě nového pronájmu bude potřeba vybavit prostor reflektory, mixážními pulty, počítači, kopírkami, softwarem na prodej vstupenek, stoly, židle, atd. Nově založený subjekt (pokud se při „opouštění“ pronajatého prostoru původní subjekt disciplinovaně nezruší a majetek nepředá nastupujícímu subjektu – a i to je právně složité) je majitelem nabytých movitých věcí, které bude (byť z grantu) v průběhu svého fungování pořizovat a buď si jej odnese na nové působiště, nebo ho bude mít snahu prodat za cenu obvyklou. To se samozřejmě týká i vybudovaného know-how, vztahů s dodavateli a odběrateli atd. Podobná situace už nastala při přebírání Divadla Komédie a jde o model vzorový (odhlédneme-li od nesouladu mezi výběrovou a grantovou komisí.) V případě změny systému financování, řízení a hodnocení v příspěvkové organizaci (eventuelně v korporaci ve 100% vlastnictví města) tato situace nenastává.

se týkají především možných typů právních subjektivit pro transformaci divadel-příspěvkových organizací HMP.

## **Oponentura Návrhového dokumentu**

Návrhový dokument i podkladová studie řešitelského týmu Ondřeje Černého je bezesporu pečlivě zpracovaná, čerpá z velice rozsáhle pojatého sumáře údajů o jednotlivých divadlech a předpokládá možná řešení, jak transformaci pražských divadel provést. Nicméně v době, kdy oba podklady vznikaly, nebylo možné předpokládat, že nový občanský zákoník sice vstoupí k 1. 1. 2014 v účinnost, avšak budou absentovat mnohé prováděcí předpisy a nová právní úprava se nepromítne do souvisejících zákonů.

1. Návrh přeměny příspěvkové organizace (p.o.) na o.p.s. není již možné vzhledem k legislativním změnám k 1. 1. 2014 realizovat.

2. Možným praktickým řešením transformace divadel se jeví forma společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti – obě mohou být zřízeny i za jiným účelem než podnikáním a umožňují velmi různorodé nastavení vnitřní organizace (zatím co u ústavu je vnitřní struktura limitovaná zákonem: správní rada, dozorčí rada, ředitel). Vlastníkem (100% vlastníkem) může být i veřejnoprávní korporace, která si zde může udržet přísnější a těsnější kontrolu, než je tomu u ústavu, kde je kontrola pouze nepřímá prostřednictvím členů správní rady. Model se osvědčil především v zemích německé jazykové oblasti (divadla města Vídně, rakouská státní divadla, berlínská divadla, oblastní divadla v Rakousku – např. ve Štýrsku apod.).

Zákon o daních z příjmů však takové subjekty u nás zatím daňově znevýhodňuje (nemohou být považovány za veřejně prospěšné poplatníky - § 17a ZDP), a proto až do reformy daňové soustavy, zavádějící případně stejný daňový režim pro všechny veřejně prospěšné subjekty (včetně zavedení statusu veřejné prospěšnosti), není, bohužel, provozování neziskové činnosti touto formou daňově vhodné. V tomto ohledu lze s *Návrhovým dokumentem souhlasit*.

Proto by bylo vhodné zejména u divadelních subjektů, kde nebude přicházet v úvahu ústav, posečkat na legislativní úpravy a využít možnosti transformace na společnost s ručením omezeným či akciovou společnost v režimu „veřejné prospěšnosti“. Tato forma korporace může přicházet v úvahu při provozování velkých divadel. Lze také předpokládat podíl více subjektů, včetně možnosti smíšené účasti soukromého a veřejného sektoru u divadel kupříkladu autorského

typu (např. stát – město – městská část – soukromá právnická osoba nebo fyzická osoba).

Základní překážkou tohoto postupu (tedy transformaci na korporaci v režimu veřejné prospěšnosti) je zatím absence úpravy daňových předpisů a zejména chybějící zákon o statutu veřejné prospěšnosti.

3. Forma nadačního fondu není podle našeho názoru vhodná. Předně nadační listinu nadačního fondu nelze měnit, což zakládá určitou rigiditu jednou nastaveného modelu. Navíc je úprava nadačního fondu v NOZ velmi kusá (7 paragrafů proti 88 paragrafům u nadací) a její výklad je předmětem sporů v odborné literatuře. Mj. je sporná i tak zásadní věc, zda lze na výklad práv a povinností u nadačního fondu subsidiárně aplikovat ustanovení o nadacích. Přikláníme se k názoru, že zákon takovou alternativu nepřipouští.

4. V *Návrhovém dokumentu* se vůbec neuvažuje o formě družstva, která může přicházet v úvahu jako alternativa modelu obchodní korporace (viz ad 2. výše).

5. Jako reálná alternativa se jeví (stejně jako je tomu v *Návrhu*) forma ústavu, jehož úprava do jisté míry navazuje na úpravu o.p.s. (bohužel i s jejími chybami). Jedná se o právnickou osobu blízkou fundaci. Zřizovatel si může ponechat určitou míru kontroly prostřednictvím správní rady, ale tato kontrola je zprostředkovaná (na rozdíl u obchodních korporací). Jestliže by tedy transformace souborů nesnesla odkladu, lze doporučit formu ústavu. Nicméně, jak bylo uvedeno výše, práva zakladatele jsou ve vztahu ke statutárnímu orgánu „zprostředkována“ správní radou a tato forma vyžaduje i poměrně vysokou personální angažovanost. Vedle ředitele je nutné ustavit správní radu (nejméně 3 členy), případně revizora nebo dozorcí radu (opět 3 členy). Zrušení ústavu je nadto poměrně komplikované, vztahují se sem ustanovení o nadaci, které „dobrovolně“ zrušení ústavu a likvidaci prakticky vylučují.

6. Lze samozřejmě vyčkat i na schválení Zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře, jehož přijetí *Návrhový dokument* předpokládá a který vychází z iniciativy jak Asociace profesionálních divadel, tak i Národního divadla. Prakticky by se mělo jednat o ústav s posílenými pravomocemi zakladatele (jako v obchodní korporaci). Volání po této instituci je odůvodněno požadavkem na samostatnost pod dohledem správní rady (na způsob ústavu) a také požadavkem na vyšší míru kontroly nakládání s veřejnými prostředky. Přičemž zakladatel by

měl mít nejen práva obdobné právům společníka ve společnosti s ručením omezeným ale i povinnost při insolvenční.

České právo však představuje z hlediska EU kuriozitu v nepřeberném množství různých typů právnických osob (školské právnické osoby, církevní právnické osoby, veřejné výzkumné instituce atd.), které jsou různými hybridními varianty několika základních typů korporací nebo fondů. Dle části právních názorů se zdá neúčelné zakládat další typ právnické osoby, navíc účelově omezené na oblast kultury. Cílem reformy soukromého práva bylo mj. formy právnických osob eliminovat (o.p.s., zájmové sdružení právnických osob, organizace s mezinárodním prvkem a české pobočky mezinárodních organizací). Vedle snah o přijetí případného zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře by měl být důraz kladen spíše na reformu daňové soustavy tak, aby bylo možné totožné cíle realizovat běžnými formami korporací, včetně společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti. Současně je nutné dodat, že veřejnoprávní instituce v kultuře najde spíše využití u vícesouborových divadel, nikoli u jednosouborových, které jsou předmětem *optimalizace* pražské divadelní sítě.

7. Specifický problém představuje vlastnictví divadelní budovy. Tam, kde je HMP vlastníkem, doporučuje *Návrh systémové optimalizace* ponechat si vlastnictví budovy a novému provozovateli umožnit pouze dočasné užívání na základě nájemní smlouvy. Z právního hlediska to znamená (za určitých okolností) i vypověditelnost nájemní smlouvy a možnost uplatňovat veškerá práva pronajímatele, a tedy relativně silný nástroj, jak zasahovat do umělecké produkce. Nepohodlné divadlo nebude jednoduché zrušit, ale může mu být se stejným efektem zrušen nájem, pokud nebude v nájemní smlouvě režim sjednán jinak.

Jsme si vědomi, že převod budovy na provozovatele divadla pravděpodobně nepřipadá v úvahu (snad s výhradou subjektů, kde bude jediným zakladatelem město), byť lze smluvně zajistit jeho nezcizitelnost, protože bude stále hrozit nebezpečí zadlužení provozovatele a zpeněžení budovy v rámci např. veřejné dražby.

8. Dokonce i v případech, kdy HMP není vlastníkem nemovitosti, počítá *Návrhový dokument* s tím, že by nájemcem mělo zůstat i nadále HMP, které divadelní budovu dále podnajme provozovateli. Pravděpodobně by bylo vhodnější (jak z hlediska nezávislosti provozovatele, tak z hlediska praktického), kdyby byl za takovéto situace nájemcem přímo provozovatel divadla. Je zde však nebezpečí, že nejen případně nedbalým postupem nájemce by se po jeho výpovědi nestalo nájemcem znovu HMP a mohlo by tak dojít ke ztrátě divadelního prostoru (a tím i

veškerých investic do prostoru vložených) a proto se se závěry *Návrhového dokumentu* shodujeme.

9. Specifický problém, který nechává *Návrhový dokument* stranou, se týká divadel autorského typu, jako je např. Studio Ypsilon. Rozhodne-li se HMP, že divadlo bude dále provozováno soukromým subjektem, pak se musí vypořádat s otázkou převodu majetku na tento nový subjekt, i pokud by se nejednalo o převod budovy. Jde zejména o otázky jako jsou hmotný majetek (kulisy apod.), ochranné známky a goodwill, práva k zaměstnaneckým dílům a výkonům (tj. k autorským dílům a uměleckým výkonům vytvořeným zaměstnanci p.o. ke splnění jejich povinností vyplývajících z pracovního poměru) apod. Tyto převody podléhají nejenom zvláštnímu schvalování dle obecního zřízení, ale mají též dopady z hlediska péče řádného hospodáře, z hlediska daňového apod. Pokud by se jednalo o převod bezúplatný, mělo by být podmínkou, aby nabyvatel divadlo i nadále provozoval nebo aby byl nabyvatel osobou zřízenou za jiným účelem, než je podnikání.

## **Problémy správy divadel**

*Návrhový dokument* v podstatě správně popisuje základní problém správy a řízení divadel jako příspěvkových organizací HMP. A sice, že divadla jsou vnímána především jako instituce a nikoliv jako umělecké ústavy. Z toho vyplývá i jeden z podnětů oponentur (viz 7 individuálních oponentur, který tým Černého nechal ke svému *Návrhu* vypracovat), zda problém správy a řízení těchto divadel (či „optimalizace“ současného stavu) nemá spíše více charakter instrumentální (tzn. samotného modelu řízení) než čistě charakter legislativní (tedy změn vlastních právních subjektivit). Realizace tohoto námětu je ale už podstatně obsažena v předkládaném materiálu v doporučení transformace systému zřizovatelství a z přímého řízení příspěvkových organizací HMP přejít na model *přispívání a podpory* (explicitně dle *Koncepce kulturní politiky hl. m. Prahy*) na základě cyklického hodnocení plnění kritérií kulturní politiky a cílů a poslání toho kterého divadla.

Dle našeho názoru je skutečně třeba před zahájením „optimalizačního“ procesu transformovat vztah HMP jako zřizovatele a zakladatele veřejných divadelních institucí a vice versa (včetně možných různých právních subjektivit). Jde především o **ustavení odborného orgánu (*Divadelní rady*)**, který by celý proces optimalizace divadelní sítě nastavil, definoval a řídil. Přebíral by funkci kompetentního garanta naplňování cílů institucí vůči zřizovateli či zakladateli.

Pomáhal by divadelním subjektům při redefinici mise a vize v souvislosti s vývojem uměleckých forem a divadelních technologií, stejně jako vývojem společenské i „edukativní“ poptávky. Umožnil by hodnocení divadel (stejně jako ředitelů), které by tak bylo postaveno na roveň stávajících grantových systémů. Doporučení oponentury v tomto směru je jednoznačné. Nesoustředit se v daném čase výhradně na volbu vhodných právních forem, protože pouze změna právní formy nezaručí úspěch optimalizace či transformace. Rozhodnutí by mělo být souborem opatření včetně kvalitního systému evaluace a systému jmenování ředitelů (manažerské smlouvy např. na 4 roky se 4letou opcí, po té vždy výběrové řízení ve 3. roce smlouvy, které u „kvalitního“ subjektu může být i dalším potvrzením stávajícího vedení). Ustavení *Divadelní rady* (odborného orgánu, instituce, institutu či dokonce samostatného právního subjektu) mívá oprávnění v evropských metropolích proto, že veřejná podpora profesionálních divadel spotřebovává zpravidla více než 50% rozpočtu měst na kulturu.

Pro východiska případné transformace divadelního systému *Návrhový dokument* definuje poslání a funkci, principy a zásady divadel, provozovaných veřejným sektorem. V tomto smyslu není mnoho co dodávat, mimo konstatace, že je potřebné, aby si Rada a Zastupitelstvo HMP (včetně svých odborných orgánů) osvojily standardy provozování divadla jako veřejné kulturní služby (viz str. 7 *Návrhového dokumentu*). Na stejné straně se přistupuje i ke konkrétním transformačním návrhům, k nimž oponentura má připomínky (některé i zásadní povahy).

Citujeme ze str. 7 *Návrhového dokumentu*: „Navrhujeme transformaci všech divadel, zřízovaných hl. městem Prahou, do jiné právní formy. V případě Divadla na Vinohradech a Hudebního divadla Karlín doporučujeme vyčkat přijetí zákona o veřejnoprávních institucích v kultuře. Ve všech ostatních případech doporučujeme jako cílovou právní formu ústav, popř. nadační fond. Aby bylo možno nastartovat proces proměny ihned, doporučujeme nečekat na účinnost nového Občanského zákoníku (který ustavuje právní formu ústavu) a využít pro prvotní proměnu formu OPS (viz dále). Je ovšem zcela na rozhodnutí HMP, zda toto naše doporučení přijme.

*Považujeme za důležité, aby rozhodnutím orgánů města byla deklarována vůle provést zrušení všech osmi PO a aby tento proces byl zahájen okamžitě.“*

Oponentura směřuje především proti navrhovanému procesu a metodice transformace – z časových, legislativních i systémových důvodů.



## **Postup optimalizace**

1. Vzhledem k časovému posunu a zásadní změně v legislativě není možné přistoupit na přechodnou fázi přeměny příspěvkové organizace na obecně prospěšnou společnost.
2. Je patrné, že celý proces „optimalizace“ by neměl být plošný, měl by být rozložen v čase, neměl by být unifikovaný, měl by být řízený a měl by probíhat na základě konsensu a ve spolupráci s jednotlivými divadly.
3. Formálně by z tohoto procesu neměly být vyjmuty žádné divadelní scény, tzn. včetně stávajících obecně prospěšných společností spoluzaložených městem (Archa, Činoherní klub, Semafor) ale také i Divadla na Vinohradech a Hudebního divadla Karlín. Nemusí se nezbytně jednat o změnu právní formy, ale především o změnu systému financování, řízení a hodnocení.
4. V zásadě by divadlům měly být nabídnuty varianty možných právních subjektivit (status quo jako příspěvková organizace /méně vhodné řešení/, ústav /zapsaný ústav/ podle nového občanského zákoníku, ale také společnost s ručením omezeným, do budoucna i možnost *veřejnoprávní instituce v kultuře*, jejíž vznik je předpokládán i současnou vládní koalicí). U všech typů veřejných divadel s právní subjektivitou zřizovanou či založenou městem se předpokládá, že konkrétní subjekt, získá podle nového OZ (viz §146-150) statut *veřejné prospěšnosti*, pokud jej redefinuje a schválí nová poslanecká sněmovna. Poté by divadla s HMP (a jím pověřeným institutem) měla začít dohádovací řízení o volbě optimální varianty.
5. Nedoporučujeme plošné rozhodnutí o zrušení všech divadel jako příspěvkových organizací, ale doporučujeme deklarovat cílový stav optimalizace a zahájení jejího procesu. Deklarovat cílový stav je však možné až po vytvoření „hodnotové mapy“ veřejných divadelních služeb, které mají být v rámci budoucí divadelní sítě zabezpečovány (viz mapování kulturních potřeb níže).

## **Případná varianta zachování statutu příspěvkové organizace**

V rámci ponechání PO nastavit nová pravidla řízení a hospodaření v PO:

1. Využít možnosti použití ustanovení zákoníku práce a dalších předpisů o řetězení termínovaných pracovních smluv (se souhlasem odborové organizace nebo vnitřním předpisem zaměstnavatele, není-li odborová organizace).

2. Příspěvek na činnost by byl 4 nebo 5letý, definován obdobně jako víceletý grant a byl by vázán nejen na stanovené výkonnostní, ale i kvalitativní ukazatele.
3. Dle nich by bylo divadlo každoročně hodnoceno (spolu s ostatními divadly, zakládanými městem v jakékoliv právní formě) a ve víceletých cyklech hodnocen i ředitel (s akcentem na kvalitativní ukazatele).
4. V předposledním roce „příspěvku“ by ředitel předkládal plán na další období. V případě, že by *Divadelní rada* spolu se zřizovatelem neakceptovaly tento návrh, lze vypsát nové výběrové řízení na ředitele a koncepci.
5. Předpokladem je stanovení povinného vypracování podrobné výroční zprávy se závaznou strukturou (dle vzorové výroční zprávy) a následné zveřejnění na webových stránkách divadla, eventuelně i *Divadelní rady*.
6. Zřizovatel prostřednictvím *Divadelní rady* nastaví hodnotící kritéria divadel i ředitelů.
7. Jmenování ředitelů (na 4-5 let se 4-5letou opcí) předpokládá, že činnost divadla bude v souladu s předloženou koncepcí, včetně kladného hodnocení *Divadelní radou*. Poté (resp. s nejméně ročním předstihem) vždy následuje výběrové řízení, což nebrání setrvání stávajícího ředitele (ani souboru), pokud obhájí svůj projekt.

Současně však upozorňujeme, že tato právní forma se *pro futuro* jako celek nejeví vhodná, zejména za současné velmi rigidní legislativní úpravy hospodaření příspěvkových organizací obcí (zák. č. 250/2000 Sb.).

### **Další právní formy**

Pro provozování veřejné divadelní sítě HMP (respektive jednotlivých divadel) se nabízí řada možných právních forem:<sup>2</sup>

- a) příspěvková organizace s výhradami (viz výše) a změnou pravidel správy a rozpočtu;
- b) ústav dle nového občanského zákoníku (zapsaný ústav);
- c) nadační fond (s výhradami uvedenými výše);
- d) společnost s ručením omezeným (eventuelně akciová společnost) ve 100% vlastnictví města;
- e) společnost s ručením omezeným, zakládaná jinými subjekty (včetně fyzických osob), eventuálně družstvo;

---

<sup>2</sup> Podle komentářů některých právníků publikovaných v poslední době se jeví jako přijatelná (pro některé divadelní subjekty) i forma spolku.

- f) z minulosti dobíhající model obecně prospěšné společnosti;
- g) v budoucnosti očekávaný institut veřejnoprávní instituce v oblasti kultury.

V daném okamžiku je obtížné doporučit pro „optimalizaci“ nejvhodnější formu, z nabízených variant se zatím jeví jako nejpříhodnější ústav. V případě příspěvkových organizací je nutné nejdříve realizovat doporučené systémové změny (řízení, hodnocení, financování). U nadačního fondu chybí právní jistota v podobě dostatečně kvalitní právní úpravy. V případě společnosti s ručením omezeným (akciové společnosti) schází institut statutu veřejné prospěšnosti, který neprošel Senátem Parlamentu ČR a je nezbytné vyčkat, zda tento verdikt bude přehlasován nově konstituovanou Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Stran veřejnoprávní instituce v kultuře je k dispozici textace v Koaliční smlouvě (13. 1. 2014. str. 23, kap. 8.1), kde se uvádí: *„Přijmeme zákon o veřejnoprávní instituci v kultuře, který odstraní nedostatky dnešních příspěvkových organizací, odpolitizuje je a zajistí jejich stabilní financování.“* Tato právní forma patří i k deklarovaným prioritám stávajícího vedení Ministerstva kultury ČR.

Ale ani případný návrh věcného záměru zákona o veřejnoprávních institucích v kultuře sám o sobě nemůže řešit napjatou situaci s kvalitním obsazením správních a dozorčích rad. I u veřejnoprávních institucí se s těmito orgány počítá. Obdobné orgány se předpokládají i u ústavů a nadačních fondů. To v situaci, kdy se množství občanských sdružení transformuje na ústavy, vytváří enormní tlak na personální obsazení orgánů právnických osob. Lépe řečeno: problém nastane v okamžiku nutnosti reprezentativního a kvalifikovaného zastoupení HMP v tomto množství subjektů. Neboť u zastoupení se předpokládá, že bude přímo hájit zájmy HMP a realizaci jeho kulturní politiky. Logicky se proto nabízí vytvoření „zastřešující“ Divadelní rady coby odborného orgánu celé veřejné divadelní sítě v Praze (viz dále návrhy na jeho modifikace).

Přes docela podrobnou analýzu všech možných právnických osob v podkladové studii (včetně vzorových zakládacích smluv), na které by bylo možné současné p.o. transformovat, nelze v této chvíli s jistotou tvrdit, že právě ústav (z.ú.) bude divadelní činnosti plně vyhovovat. Po zkušenostech s vývojem zákona o o.p.s. lze předpokládat, že po dvou až třech letech fungování ústavů budou občanský zákoník či alespoň některé prováděcí předpisy novelizovány na základě zkušeností z praxe. Každopádně doporučujeme věnovat se důkladné analýze fungování ústavu a přistoupit maximálně k jednomu pilotnímu projektu za pečlivé přípravy zakládací listiny. Nelze odhadnout do jaké míry a v jakém časovém horizontu se pro optimalizaci dá počítat s přijetím zákona o

veřejnoprávní instituci v kultuře. V současné době je snáze řešitelná případná transformace spíše na obchodní právní formy s majetkovou účastí města a to hlavně v těch případech, kdy divadelní prostory jsou v majetku města.

*Poznámka na okraj: i dle našeho právního názoru nepovažujeme za vhodné uvažovat do budoucna o stávajícím modelu příspěvkových organizací. Příspěvková organizace je v dnešní době právní relikv. Je ale reálné, že nejméně do doby, než bude přijat statut veřejné prospěšnosti a upraveny daňové předpisy tak, aby zvýhodňovaly korporace s uvedeným statutem, je (po přechodnou dobu) forma divadla jako příspěvkové organizace za podmínky změny v jejím fungování a organizaci akceptovatelná.*

## **Profesionalizace správy**

Podmínkou, respektive metodou, zvládnutí tohoto procesu navrhujeme založení kompetentního odborného orgánu (institutu *Divadelní rady*), který by byl odpovědný za divadelní systém HMP. Ve stejném smyslu se vyjadřuje už i *Podkladová studie* (viz str. 74) a svým způsobem model expertního, i když jen poradenského orgánu, doporučuje i *Návrhová studie* (viz str. 8-9). Na základě praxe evropských zemí (respektive jejich metropolí) navrhujeme variantní řešení různých modelů:

A. Ustavení *Divadelní rady* (typu Quango – viz příloha), na kterou by přešla rozhodovací pravomoc stran pražského divadelního systému (transformace části odboru kultury, zahraničních vztahů a cestovního ruchu rozšířeného o renomované odborníky a specialisty).

B. Založení *Divadelního fondu* či *Divadelní nadace*, na něž by přešla odpovědnost i za alokaci finančních prostředků.

C. Vytvoření *Divadelního holdingu*, jenž by byl samosprávný, zastřešoval všechna veřejná divadla, poskytoval jim logistický servis atd.<sup>3</sup>

D. Vytvoření *Intendantury městských divadel*, na kterou by přešla jejich kompletní správa.

E. Jako nezbytné minimum pro realizaci „optimalizace“ se předpokládá alespoň ustavení *Poradního sboru primátora pro divadlo* případně *Poradního sboru*

---

<sup>3</sup> V holdingu mají jednotlivá divadla svou právní subjektivitu a jeho koncept by měl být „otevřený“.

*primátora pro kulturu (viz Koncepce kulturní politiky HMP), který by kontinuálně koncept optimalizace navrhl a hodnotil jeho realizaci.*

## **Návrh modelového řešení**

Jako možnou variantu přikládáme hypotetického „pavouka“ (viz příloha) pro model divadelní rady na způsob anglických Arts Council. Znamená současně i doporučení oponentury přednostně řešit odborný quango<sup>4</sup> orgán a nastavení cyklu hodnocení a financování divadelního systému a nikoliv primárně právní subjektivitu jednotlivých institucí.

Model umožňuje řešení transformace systému zřizovatelství - z řízení PO na přispívání PO na základě cyklického hodnocení plnění kritérií kulturní politiky HMP. Transformovat je v tomto smyslu především vztah zřizovatele a umělecké instituce. Nejde jen o nalezení optimální formy divadelních subjektů. Model umožní, aby „divadelní rada“ (jedna místo x odborných rad) ošetřila naplňování cílů institucí vůči zřizovateli či zakladateli a svým způsobem i narovнала podmínky s dalšími subjekty, které budou vstupovat do grantových systémů. HMP by tím bylo připravené řešit i další podobu transformace v případě přijetí veřejnoprávního institutu v kultuře.

Vzhledem k tomu, že *Návrhový dokument* navrhuje u rozhodující většiny veřejných divadel právní formu, u níž se předpokládá rozhodující funkce správní rady, upozorňujeme znovu na problém zajistit v této množině subjektů jednak zájmy města, ale stejně tak na nebezpečí petrifikace na místech ředitelů těchto divadel (viz zkušenosti z transformace Archy či Činoherního klubu).

Pro financování systému předpokládáme převedení dnes poskytovaných příspěvků příspěvkovým organizacím, včetně dotací do víceletých divadelních grantů.

---

<sup>4</sup> **Quango** (quasi non-governmental organisation) je typ organizace financované veřejným sektorem (např. vládou, městem), ale při svém jednání a rozhodování na něm nezávislé.

## **Kategorizace divadel**

Ke *Kategorizaci divadel* (viz str.11-14 *Návrhového dokumentu*) je možné přistoupit, ale doporučujeme zvážit i jiné modely. Např. dle britského modelu podle *velikosti divadel* (počtu sedadel) či na základě arbitrážního posuzování *významu a kvality* (respektive zájmů a cílů kulturní politiky města). Zdá se, že je potřebné přistoupit ke kategorizaci také na základě principů *vlastnictví*:

### Kategorie **dle vlastnictví**:

1. kategorie: divadla v budovách a prostorách vlastněných městem (včetně prostor, které město pronajalo soukromým subjektům – např. v paláci Adria)
2. kategorie: divadelní prostory, v nichž je město nájemcem a prostory uvolňuje souborům do podnájemného vztahu
3. kategorie: stagionový prostor (produkční domy) ve vlastnictví či nájmu města (bez souboru)

### Kategorie **dle druhů podpory**:

1. podpora kontinuální divadelní činnosti (víceletý grantový systém)
2. podpora projektů (grantový systém)

Variantní systém kategorizace může být ustaven i na základě hodnoty, kvality a významu.

Záměry i zadání HMP, z něhož vycházel *Návrhový dokument*, předpokládaly okamžité řešení situace 10 divadel - příspěvkových organizací. Oponentura naopak jako prioritu navrhuje proměnu systému správy a řízení. Odtud také předpoklad, že koncept kategorizace by Divadelní rada (jako nový orgán stojící mezi divadly a HMP) měla připravit jako *otevřený model*, což značí **schopnost flexibilní reakce na dynamiku a vývoj divadelního systému města**. Nezbyvá než zdůraznit, že popis *Kontinuální podpory divadelní činnosti městem* (včetně konstatace nezbytnosti tzv. *otevřeného prostoru*) je vyčerpávající a jeho principy je nutné podpořit a realizovat. Před návrhem aktuálního postupu u jednotlivých divadel dáváme přednost redefinici *poslání* sítě veřejných divadel v Praze na bázi realizace její kulturní politiky a zahájení transformačního procesu na základě dialogu s jednotlivými divadly.

## **Páteřní síť**

*Návrhový dokument* správně vychází z nutnosti definovat divadelní institucionální infrastrukturu v Praze z hlediska legitimacy a oprávněnosti veřejné kulturní služby. A „veřejná“ divadla pak definovat jako páteřní segment divadelního systému. Rozsah a struktura veřejné divadelní sítě, včetně objemu financování, je výsostným právem (ale i povinností) politické reprezentace, v našem případě Zastupitelstva a Rady HMP. Při následné definici páteřní sítě nelze opomenout, že divadlo se vyvíjí v čase, a že při pravidelných redefinicích je nutné vzít v potaz, že k jejímu utváření samozřejmě přispívá i grantový systém HMP.<sup>5</sup>

Problém optimalizace na základě *Návrhového dokumentu* je, že k divadelnímu souboru automaticky přiřazuje i prostor. Páteřní síť je tak sice vymezena „prostory“, ale veškeré kroky navrhované transformace jsou vázány na divadlo jako instituci s uměleckým souborem, jenž je nositelem určité poetiky, dramaturgického a interpretačního profilu. Z toho vyplývá nebezpečí další „petrifikace“ stávající divadelní sítě i do budoucnosti, jak o tom zatím svědčí zkušenosti z 1. etapy transformace pražských divadel. Proto je nezbytné kategorizaci divadel definovat jako otevřený a přístupný model a všechna veřejná divadla zavázat k cyklické evaluaci s povinností konkurzu a rekonkurzů na intendantská (ředitelská či šéfovská) místa.

Páteřní síť by měla především vycházet z budov a divadelních prostor a to nejen těch, co jsou v majetku města, ale i těch, kde existuje nájemní vztah (a kam již bylo HMP investováno za účelem „optimálně zařízeného divadelního prostoru“).

---

<sup>5</sup> Např. Dejvické divadlo pro svou nespornou kvalitu by mělo být právě organickou součástí této sítě

## **Předpoklady a podmínky**

Jsme přesvědčeni, že úspěšné transformační procesy v uměleckých institucích mají tři nezbytné podmínky:

1. **rozpočtové zabezpečení**, které předpokládá jak „transformační“ náklady, tak současně odpovídající prostředky pro transformované instituce;

*Optimalizace (transformace) nemůže být chápána jako úspora, ale jako otevření systému, s efektivnějším využitím jak finančních prostředků, tak uměleckého potencialu za účelem zabezpečení širokého portfolia veřejných divadelních služeb.*

2. **konsensus** transformovaných institucí;

3. politická vůle a dlouhodobější **závaznost politického rozhodnutí**.

Pokud schází některý z těchto základních předpokladů pak i skutečnost, že v čele transformované instituce bude stát silná a respektovaná umělecká osobnost, nemusí být zárukou úspěšné realizace.

K předpokladům a podmínkám *optimalizace* (viz str. 8-9 *Návrhového dokumentu*) dodáváme, že zásadním předpokladem je deklarace politických klubů zastupitelstva, která potvrdí principy *optimalizace* a deklaruje ochotu k podpoře a rozvoji veřejné divadelní sítě. A potřebnou podmínkou je i jistá stabilita politického systému, přinejmenším po jedno volební období.

Nezbytným předpokladem je i výzkum publika a mapování divadelní kultury v Praze (viz *Podkladová studie* str. 66-71). Na základě toho se může snadněji přistoupit k mappingu divadelní nabídky a posléze z něho vyjít i při rozdělování prostředků divadelním subjektům - od podpory diverzifikace oborů a žánrů až po pronájem prostor. V rámci mapování ověřit i stratifikaci divadel a souborů (dle městských částí). Umožnila by i vytipování prostorů pro dosud městem nedostatečně podporované žánry (např. tanec či opera - viz např. studie z roku 2010, kterou zadalo HMP společnosti Ernst&Young). I v těchto souvislostech odkazujeme k možnosti spolupráce s Institutem umění, který v současnosti realizuje v rámci programu NAKI projekt *Mapování kreativních průmyslů v ČR*.



Optimalizace pražské divadelní sítě a případná transformace divadel ve veřejném sektoru by měla být zahájena s možností **řešení poskytování investičních prostředků** do veřejné divadelní sítě (tedy i do diverzifikovaných právních subjektivit). Ostatně na tento problém upozorňují všechny koncepční dokumenty už od vyhodnocování první transformační vlny po roce 2000.

Financování divadelních subjektů by mělo být více svázáno a podmíněno s evaluačním procesem, tzn. jak divadlo plní nejen výkonnostní ukazatele, ale také v jaké kvalitě naplňuje své poslání, včetně konceptu kulturní politiky HMP. Lze realizovat i model strukturovaného financování a oddělit financování umělecké činnosti, provoz příslušného prostoru a investice.

Nejen práva a podmínky veřejných divadel by měly být rovné a transparentní, ale takové by měly být i jejich povinnosti. Všechny subjekty o sobě vydávají informace prostřednictvím výročních zpráv, auditů a své účasti na procesu autoevaluace a spolupracují s Divadelní radou na cyklické evaluaci. Divadelní rada bude tak nejen zárukou práv a předem stanovených podmínek, ale především expertním a respektovaným hodnotitelem stanovených povinností.

## **Evaluace**

Z *Návrhového dokumentu* zasluhuje jednoznačnou pozornost požadavek na zavedení *evaluačních procesů* v případě veřejně podporovaných divadel neziskového typu. Jasně to vyjadřuje *Podkladová studie* na str.74-76 a str. 26-27 *Návrhového dokumentu*. Zde doporučujeme obrátit se na specialisty v této oblasti (nevymýšlet nové systémy) a použít pro evaluaci např. model BSC-d. Což je model adaptovaný z podnikatelského sektoru (The Balance Scorecard), kdy písmeno „d“ znamená modifikaci pro nezisková divadla. Stejně tak podporujeme požadavek na *výzkum publika a mapování kulturních procesů*. Zde se nabízí využití projektů *Programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI)* Institutu umění-Divadelního ústavu, které mají obdobná zadání.

A konečně doporučujeme aby HMP zadalo studii na *multiplikační efekty svého divadelního systému*, která může exaktně (a kvantifikovaně) prokázat, že dotace do divadelního systému se neztrácejí, ale že jsou návratnou investicí. Zadání by mělo směřovat opět k profesionálním firmám (např. agentura Economic Impact provedla výpočet multiplikátorů hudebních festivalů ČR pro Asociaci hudebních festivalů v ČR). Vzorem metodiky mohou být studie, které

nechal zpracovat Londýn nebo Edinburgh. Nejsou podmínkou *optimalizace*, ale mohou být účinnou advokací veřejných výdajů pro kulturu.

Model jmenování a hodnocení ředitelů divadel se bude odvíjet od zvolení příslušné formy provozování toho kterého divadla, ale bezesporu by mělo jít o proces transparentní. Jeho realizace opět předpokládá kvalifikovanou a kompetentní správu systému. Ostatně zákoník práce a občanský zákoník umožňují už dnes jmenování ředitelů na dobu určitou, podmíněné např. manažerskou smlouvou. Do ustavení mechanismu evaluace (neb jde vždy o víceletý a řízený proces) jsme připraveni – mimo rámec oponentury – vypracovat jednorázový návrh modelu hodnocení ředitelů i divadel, zřizovaných a založených HMP.

## **Doporučení**

Mnohé z toho co obsahuje *Podkladová studie* či *Návrhový dokument* však stojí za maximální pozornost. Vzhledem k časové danosti (i nadcházejícím volbám) i vzhledem k prozatímní neexistenci některých metodických, legislativních i exekutivních nástrojů, doporučujeme především vytvoření profesionálního garančního orgánu **Divadelní rady** (v kooperaci města a odborné veřejnosti), který by měl připravit manuál procesu celé optimalizace pro příští politickou reprezentaci. Institut je možné ustavit z delimitace části stávajícího odboru kultury a doplnit 2-3 divadelními profesionály, ovšem na plný pracovní úvazek. Profesní část rady by měla podléhat cyklické obměně. Divadelní rada pak může na sebe přijmout i odpovědnost za následnou realizaci.

Doporučujeme tedy především **profesionalizaci správy a řízení** divadelní systému v HMP s tím, že v oponentuře více zohledňujeme co je možné než co je skutečně potřebné.

Doporučujeme vytvoření **hodnotové mapy veřejných divadelních služeb** a následně **redefinování páteřní divadelní sítě** HMP (včetně kategorizace divadel) – viz kapitola *Páteřní síť* výše

Nedoporučujeme v tomto momentě a při zvážení specifických podmínek plošnou transformaci divadel na jeden typ právní subjektivity.

Doporučujeme realizovat **kontinuální evaluační proces** divadel zřizovaných a zakládaných HMP. Pro první fázi navrhujeme vypracování hodnotícího systému práce ředitelů těchto divadel a umělecké činnosti divadel.

Doporučujeme dále **vypracovat studii multiplikátorů pražské divadelní sítě** stejně jako mapování publika a kulturních procesů v návaznosti na *Koncepci kulturní politiky HMP*.

Oponentura z povahy problému pokládá za **prioritní konstrukt kvalifikovaného modelu řízení divadel veřejné služby HMP** více než samotnou proměnu veřejné divadelní sítě včetně následných změn právních subjektivit jednotlivých divadel.

Oponenti si uvědomují závažnost svých doporučení také proto, že modelové řešení správy divadel v Praze přebírají a inklinují ke stejnému řešení i ostatní provozovatelé (města či krajské správy) v historii a tradici divadla v českých a moravských zemích. O potřebě reformy správy a řízení veřejných divadel svědčí naléhavě i negativní zkušenosti z jiných měst včetně současné situace Činoherního studia Ústí nad Labem. V tomto smyslu je i větší odpovědnost v rozhodování politické reprezentace hlavního města.

Příloha:

